



@공공기관 들여다보기

2016년 5월 9일(통권16-03)

담당자

허지연 정책간사

070-8897-8386, delay@cubs.or.kr

www.cubs.or.kr

공공기관, 어떻게 분류되고 있나?

I. 공공기관의 유형

- 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 공운법이라 함) 제5조에는 공공기관을 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 구분하여 지정하도록 되어 있음. 공공기관 중에서 직원이 50인 이상이고 시장성이 강한 기관은 공기업으로, 시장성보다 공공성이 강조되는 기관은 준정부기관으로 구분하여 지정하고 있음.
- 공기업은 전체 수입 가운데 자체수입비율이 50% 이상인 기관으로 자산규모 2조 원 이상, 자체수입비율이 85% 이상인 기관은 시장형 공기업으로, 시장형 공기업이 아닌 공기업은 준시장형 공기업으로 분류.
- 준정부기관은 공기업이 아닌 공공기관 가운데 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금관리를 위탁받은 기관은 기금관리형 준정부기관으로, 기금관리형으로 분류되지 않은 준정부기관은 위탁집행형 준정부기관으로 나누고 있음. 공기업이나 준정부기관으로 지정되지 않은 나머지 공공기관은 기타공공기관으로 분류됨

[표 1] 유형별 공공기관 지정현황

구분	2015	2016	증감	신규			변경
				신규	해제	변경	
공기업	30	30					
■ 시장형	14	14					
■ 준시장형	16	16					
준정부기관	86	90	+4	+3			+1
■ 기금관리형	17	16	△1				△1
■ 위탁집행형	69	74	+5	+3			+2
기타공공기관	200	203	+3	+9	△5		△1
계	316	323	+7	+12	△5		

II. 공공기관 유형분류의 목적

- 공공기관을 위와 같이 유형별로 분류하는 목적은 각 기관이 수행하는 업무의 성격과 기능에 맞게 지배구조를 차별화함으로써 효율적인 관리체계를 구축하는데 있음. 그 결과 어느 유형으로 지정되었느냐에 따라 「공운법」 상에 정관, 이사회, 임원, 예산회계, 경영평가와 감독에 대한 사항이 각기 다르게 적용되고 있음.
- 즉, 공기업과 준정부기관은 이사회 의장 선출, 감사위원회 구성, 기관장과 감사, 비상임이사 임명 등에 있어 「공운법」에 정한 규정의 적용을 받으며 경영실적 평가와 중장기 재무관리계획 제출 대상에도 포함됨. 반면 기타공공기관은 경영공시와 고객만족도 조사, 혁신 등 공공기관 전체에 대해 부과하고 있는 공통 의무사항만 준수하면 되고 그밖에 개별 설치근거법이 있는 경우는 해당법의 적용을 받음.

[표 2] 공공기관 유형별 공운법 적용내용

구분	공기업		준정부기관	기타 공공기관
	시장형	준시장형		
통합공시 고객만족도 조사 기능조정 공공기관혁신	○	○	○	○
이사회 구성	15인 이내			×
이사회 의장	선임 비상임이사	기관장*	기관장	×
감사위원회	○	×	×	×
상임·비상임이사	○	○	○	×
상임이사정수	1/2 미만	1/2 미만	2/3 미만***	×
임기	기관장 3년, 이사 및 감사 2년, 연임은 1년 단위			×
기관장과의 경영계약	○	○	○	×
임원보수기준	○	○	○	×
감사, 감사위원회 대한 직무수행평가	○	○	○	×
임명	기관장	대통령 임명**	주무장관 임명***	×
	상임이사	기관장 임명	기관장 임명	×
	비상임이사	주무장관 임명	기관장 임명***	×
	감사	대통령 임명(감사위원회 설치 시 감사는 두지 않음)**	주무장관 임명***	×
경영실적평가	○		○	×
중장기재무관리 계획 제출	○		○	×
감독	경영감독 : 주무장관 사업감독 : 기관장		기관장이 경영과 사업 감독	규정 없음

* 자산규모가 2조원 이상인 준시장형 공기업의 경우는 시장형 공기업과 같은 기준 적용

** 총수입 1천억 원 이하이거나 직원 정원 500명 이하일 경우 준정부기관 기준 적용

***위탁집행형 준정부기관은총수입액이 1천억 원 이상이고 직원 정원이 500명 이상, 기금관리형 준정부기관은 자산규모 1조 원 이상이고 직원 정원이 500명 이상일 경우는 공기업과 같은 기준 적용

Ⅲ. 문제점과 대책

- 공공기관 유형별로 설계된 현재의 지배구조는 기관의 특성보다는 외형 중심으로 구분한 것 같은 인상을 주고 있음. 즉, 시장형 공기업과 준시장형 공기업 간에 지배구조의 실질적 차이를 발견하기 어려우며, 준정부기관의 경우에도 기금관리 형과 위탁집행형 간에 의미 있는 차이를 발견하기 어려움.
- 특히 자산 2조원 이상인 준시장형 공기업의 경우, 시장형 공기업과 동일한 지배구조가 적용되는 부분이 많으며, 준정부기관의 경우에도 대통령에서 정하는 일정 기준 이상일 경우 공기업과 비슷한 지배구조가 적용됨으로써 공공기관 유형 구분의 의미가 모호함.
- UN이 정한 국민계정체계(SNA: System of National Accounts)에 의하면 공공 부문은 일반정부와 공기업으로 나누어지며 일반정부는 다시 정부부문과 비영리 공공기관으로 분류됨. SNA의 비영리공공기관과 공기업이 바로 공공기관에 해당 되는데 이를 구분하는 기준은 시장성이 있느냐의 여부임. 즉, 매출액 대비 생산 원가가 50%를 넘으면 공기업, 그렇지 않으면 비영리공공기관(준정부기관)으로 분류하고 있음.

[표 3] SNA상의 공공부문 분류

공공부문					
일반정부				공기업	
정부부문		비영리공공기관		비금융공기업	금융공기업
중앙정부	지방정부	중앙정부소관	지방정부소관		
일반회계 특별회계 기금	일반회계 특별회계 기금	국민건강보험공단 에너지관리공단 한국국제협력단 등	서울메트로 부산교통공사 인천도시공사 등	한국전력공사 한국조폐공사 한국공항공사 등	한국은행 산업은행 수출입은행 등

- 우리나라는 공공기관의 유형분류 기준을 SNA의 원가보상율이 아닌 자체수입비율을 적용하고 있음. 반면에 2012년부터 개편된 재정통계에는 원가보상율을 적용하고 있어 「공운법」과 재정통계에서의 공공기관 유형분류가 일치하지 않고 있음. 이에 따라 양자의 통계가 서로 일치하지 않는 등 혼선을 주고 있어 국제기준에 맞도록 SNA기준으로 통일할 필요가 있음.

- 또한 「공운법」 제5조 1항에 ‘공기업과 준정부기관은 직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중에서 지정’하며 4항에 ‘공기업과 준정부기관을 제외한 기관을 기타공공기관으로 지정’한다는 것 외에는 준정부기관과 기타공공기관을 구분하는 기준이 없음. 이에 따라 공기업 또는 준정부기관의 지정요건을 만족하는 기관임에도 불구하고 얼마든지 기타공공기관으로 지정될 수가 있음.
- 2015년 기준으로 총 수입액이 1,000억 원 이상이고, 직원 정원이 500명 이상인 기타공공기관만해도, 한국산업은행, 한국수출입은행, (주)강원랜드 등 36개 기관에 이르고 있음. 이러한 기관들이 기타공공기관에 지정되었다는 이유만으로 기재부의 경영실적 평가, 중장기 재무관리 계획 작성, 경영지침, 예산지침, 예비타당성 조사 등 공공기관에 대한 핵심적인 관리시스템에서 제외되고 있다는 것은 관리의 효율성은 물론 기관 간의 형평성에도 심각한 문제가 있음.

[표 4] 총 수입액 1천억 원 이상, 직원 정원 500명 이상인 기타공공기관의 지정사유
(단위: 명/백만 원) / 기준: 2015년

연번	기관명	임직원수 (명)	수입총액 (백만원)	기타공공기관 지정사유
1	(주)강원랜드	3,498	3,312,732	지방자치단체가 운영에 관여
2	강원대학교병원	1004	113,742	국립대학병원 설치법에 따라 관리
3	경북대학교병원	3010	476,969	
4	경상대학교병원	2,230	362,734	
5	부산대학교병원	4,341	820,613	
6	분당서울대학교병원	2,575	819,366	
7	서울대학교병원	6,259	1,215,211	
8	전남대학교병원	3,645	572,492	
9	전북대학교병원	1,218	371,889	
10	제주대학교병원	1,144	131,953	
11	충남대학교병원	2,537	399,165	
12	충북대학교병원	1,247	209,213	
13	국립암센터	1,216	370,436	기관운영의 자율성 필요
14	국방기술품질원	602	166,866	
15	대한법률구조공단	725	143,827	
16	대한적십자사	3,409	705,550	
17	학교법인한국폴리텍	1,779	335,467	

18	한국과학기술원	1,153	705,419	
19	한국산업기술시험원	580	146,554	
20	한국원자력의학원	1,159	254,900	
21	한국산업은행	3,246	22,095,951	금융공공기관
22	한국수출입은행	951	77,667,822	
23	중소기업은행	11,922	14,266,312	
24	기초과학연구원	643	361,908	「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 관리
25	한국과학기술연구원	799	301,373	
26	한국생산기술연구원	695	337,451	
27	한국원자력연구원	1,345	500,881	
28	한국전자통신연구원	2,011	630,078	
29	한국항공우주연구원	821	687,358	
30	그랜드코리아레저(주)	1,742	521,466	공기업의 자회사로 모기업에 준하여 관리
31	주택관리공단(주)	2,157	227,304	
32	(주)한국가스기술공사	1,359	194,274	
33	한국전력기술주식회사	2,336	761,106	
34	한전KDN	2,267	486,273	
35	한전KPS(주)	5,464	1,230,543	
36	한국원자력연료주식회사	1,111	323,393	

주: 임직원수는 상임임원+직원정원+무기계약직 정원의 합계로 비정규직과 파견, 용역, 사내하
도급 인력은 제외된 숫자임

자료 : 공공기관경영정보시스템(ALIO)

○ 기타공공기관 가운데 금융공공기관, 공공의료기관, 출연연구기관 등은 개별 설치
근거법에 따라 주무부처로부터 별도의 경영평가를 받고 있으나, 해당 공공기관
들이 주무부처로부터 일상적인 통제와 간섭을 받을 뿐만 아니라 업무상으로도
밀접한 관련을 가지고 있다는 점에서 기재부와 공공기관관리위원회가 경영감독
기능을 수행토록 하는 것이 바람직함.

○ 무엇보다 현재 「공운법」에 따라 지정된 공공기관 수의 63%를 차지하는 기타공
공기관에 대한 관리체계를 보다 강화할 필요가 있음. 즉 개별 설치법의 유무를
떠나 현재 공기업과 준정부기관에 적용하고 있는 경영지침을 기타공공기관에도
전면적으로 적용토록 해야 하며 아울러 학술연구나 문화진흥 등 일부 특수 목적
의 공공기관을 제외하고는 경영평가를 일률적으로 실시할 필요가 있음.

- 아울러 공공기관경영정보시스템(ALIO)에 공개하는 정보에 사업별 예산 내역이 명시된 예산서와 분기별 집행현황을 추가함으로써 국민들로 하여금 공공기관의 예산집행이 투명하고 합리적으로 집행되고 있는지를 감시할 수 있도록 하고, 전체통계에도 예산 항목을 신설하여 예산절감 노력이 얼마만큼 효과를 거두고 있는지 알 수 있도록 해야 함.

【참고자료】

- 공공기관경영정보시스템
- 기획재정부, 「2016년 공공기관 지정 보도자료」 2016.01.29.
- 국회예산정책처, 「공공기관 지정제도의 문제점과 개선과제」 2013.05
- 조세정책연구원, 「공공기관 지정 및 분류체계 개선방안」 2010.12
- 한국행정학회, 「공공기관 지배구조 개편방안 연구」 2013.11.27